

EUROPÄISCHES HOCHSCHULINSTITUT, FLORENZ
ABTEILUNG POLITIK UND GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN



320

EUI

EUI WORKING PAPER No. 96
ARBEITSBEZIEHUNGEN UND ARBEITSKONFLIKTE
IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR
DEUTSCHLAND UND GROSSBRITANNIEN IM VERGLEICH
1914-1924
ANDREAS KUNZ

BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)

1984

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck auch auszugsweise
nur mit Zustimmung des Autors

© Andreas Kunz

Printed in Italy in March 1984

European University Institute

Badia Fiesolana

I - 50016 San Domenico (FI)

Italy

Arbeitsbeziehungen und Arbeitskonflikte
im öffentlichen Sektor
Deutschland und Großbritannien im Vergleich
1914-1924

Andreas Kunz

Europäisches Hochschulinstitut, Florenz

Forschungsprojekt "Inflation und Wiederaufbau
in Deutschland und Europa 1914-1924".

Tagung im Hause der Historischen Kommission zu
Berlin, 15.-17. Dezember 1983.

Überarbeitet und ergänzt, Februar 1984.

I. Unter den zahlreichen sozialen Konflikten der Jahre nach dem Ersten Weltkrieg nahmen in Deutschland Arbeitskämpfe im öffentlichen Sektor eine herausragende Stellung ein. Der Zeitraum, in dem diese Konflikte vor allem ausgetragen wurden, die Jahre 1919 bis 1922, fällt in die Periode der Nachkriegsinflation in Deutschland (1919-1923), doch lassen sich ihre tieferen Ursachen bis in die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg zurückverfolgen. Der Krieg selbst wirkte dann, wie in anderen Bereichen auch, als Katalysator von sozialen Spannungen, die in der politischen und sozialen Krisensituation der frühen Weimarer Republik dann offen ausgetragen wurden. Zwar kam es weder vor 1919, noch nach 1922 je wieder zu Protest- und Streikbewegungen gleichen Ausmasses im öffentlichen Sektor Deutschlands der Zwischenkriegszeit, doch erweist sich für die historische Analyse dieser sozialen Konflikte eine Untersuchung des Gesamtzeitraums der "Inflationsdekade" von 1924 bis 1924 als nützlich, wenn nicht als zwingend. Von Bedeutung ist weiter, daß es sich bei diesen Konflikten nicht um isolierte Arbeitskämpfe in den einzelnen Betrieben und Verwaltungen des Reiches, der Länder und Kommunen handelt, sondern daß wir es mit einer langanhaltenden, umfassenden Streikbewegung zu tun haben, die im Frühjahr 1919 einsetzte (also nach den politischen Wirren der unmittelbaren Revolutionsphase) und bis zum Frühjahr 1922 andauerte. Der Höhepunkt dieser Bewegung war der bekannte Streik der Eisenbahnbeamten vom Februar 1922, dem ein Streik der

Eisenbahnarbeiter im Dezember 1921 vorausgegangen war. Der Februarstreik von 1922 war daher nicht nur ein Einzelfall, was oft behauptet worden ist, sondern eher Symptom und Endpunkt zugleich einer längerfristigen Krise in den Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor in der Endphase des Kaiserreiches und in der frühen Weimarer Republik, d.h. Zeichen eines nicht nur gespannten, sondern gestörten Verhältnisses zwischen dem Staat in der Rolle des Arbeitgebers und dem im öffentlichen Dienst beschäftigten Arbeitern, Angestellten und Beamten. (1) Es ist bezeichnend, daß diese latente Krise auch schon zu früheren Zeitpunkten virulent geworden war, so im Frühjahr 1919, im Winter 1919/20 und im Winter 1920/21. Wie ich bereits an anderer Stelle ausgeführt habe, lassen sich diese Krisensituationen der staatlichen Besoldungspolitik und die sie begleitenden sozialen Aktionen der staatlichen Beamten- und Arbeiterschaft mit dem Verlauf der inflationären Entwicklung in Deutschland in Verbindung bringen. (2) Die letztere Tatsache, wie auch die primären Streikziele (höhere Löhne bzw. Gehälter, Teuerungszulagen), deuten darauf hin, daß der Ursprung dieser Streiks ökonomischer Art war, d.h. es handelt sich hier um Wirtschaftsstreiks und nicht, wie zeitgenössische Beobachter in Anspielung auf die radikalen politischen Tendenzen in einigen Organisationen der Arbeiter- und Beamtenschaft der öffentlichen Betriebe behaupteten, primär um politische Streiks. (3) Die (Nachkriegs-) Inflation und ihre

Rückwirkungen auf die Lohn- und Besoldungsverhältnisse im öffentlichen Dienst muß als einer der Hauptfaktoren in der Entstehung von Streikbereitschaft und tatsächlich durchgeführten Streiks im öffentlichen Sektor Deutschlands nach dem Ersten Weltkrieg bewertet werden, oder andersherum ausgedrückt, die Streikbewegungen im öffentlichen Dienst markierten gleichzeitig Krisen und Konflikte in der staatlichen Lohn- und Besoldungspolitik. Für den Bereich der Beamtenbesoldungspolitik kann aufgrund neuerer Untersuchungen im Rahmen des Forschungsprojekts "Inflation und Wiederaufbau in Deutschland und Europa 1914-1924" diese These als gesichert angesehen werden. (4) Eine ähnliche Untersuchung der Wechselwirkung zwischen staatlicher Lohnpolitik und Protestverhalten der Arbeiterschaft in den Großbetrieben des Reiches bzw. Preußens und in den Kommunalbetrieben steht noch aus und wäre eine wünschenswerte Ergänzung. Sie kann allerdings im Rahmen dieses Beitrags nicht vollständig geleistet werden. Vielmehr soll in der folgenden Studie einer Frage nachgegangen werden, die sich eher mit den institutionellen und (arbeits)rechtlichen Rahmenbedingungen von Lohn- bzw. Besoldungspolitik im öffentlichen Sektor beschäftigt, d.h. mit den Möglichkeiten der Entwicklung eines Systems von geregelten Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland während und nach dem Ersten Weltkrieg. Es wird zu fragen sein, ob sich in der frühen Weimarer Republik als Folge der durch den Krieg akzentuierten sozialen

Veränderungen sowie des politischen Umbruchs der Revolution von 1918/19 ein funktionsfähiger institutioneller Rahmen entwickeln konnte, der geeignet war, Arbeitskämpfe im öffentlichen Sektor zu vermeiden und damit zu einer Modernisierung der Arbeitsbeziehungen in diesem Bereich beitragen konnte. (5) Ein Vergleich mit den Verhältnissen und Entwicklungstendenzen in Großbritannien soll - auch unter dem Gesichtspunkt des Rahmenthemas dieser Sektion, Arbeiterschaft und Sozialpolitik in der Inflationszeit im internationalen Vergleich - das Bild abrunden.

II. Der Politologe Klaus von Beyme bezeichnet mit dem Terminus "Arbeitsbeziehungen" ein System von "Satzungen und Handlungsanleitungen der beteiligten Gruppen (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, staatliche Stellen) wie Kollektivverträge, Abmachungen, Schlichtungsregelungen und Normen der Betriebsverfassung als integrative Momente und die Gewohnheiten und Regeln des Arbeitskonflikts als die dissoziativen Elemente des Verkehrs zwischen den Parteien des Arbeitsmarktes." (6) Überträgt man diese Definition auf den öffentlichen Sektor sowie in einer historischen Rückblende auf die Zeit unmittelbar vor dem Ersten Weltkrieg, so ergibt sich, daß im späten Kaiserreich ein solches System von Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor wohl noch weniger ausgeprägt war als im privaten Sektor. Zum einen setzt

Beymes Definition ja das Vorhandensein zweier gleichwertiger Kontrahenten voraus, die über ein System von ausgefeilten, z.T. durch staatlichen Einfluß vermittelte Spielregeln miteinander in Verbindung treten können und wollen. Für den öffentlichen Dienst wären das, wie die heutige Situation in der Bundesrepublik zeigt, die Gewerkschaften und Verbände der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst (Arbeiter, Angestellte und Beamte) einerseits und die öffentlichen Arbeitgeber in Bund, Länder und Gemeinden andererseits. (7)

Blickt man auf die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg, so ergibt sich schon für diese Prämisse ein wesentlicher Unterschied. Auf der Arbeitnehmerseite war die organisatorische Entwicklung im öffentlichen Sektor vor 1914 noch in den Anfängen. Von den etwa 700.000 Staats- und Gemeindearbeitern, die es 1913 in Deutschland gab, waren vor dem Krieg nur etwa 20 Prozent gewerkschaftlich organisiert.(8) Noch desolater war der Stand der Verbandsbildung bei der Beamtenschaft, die nicht nur gewerkschaftlichen Prinzipien an sich fernstand, sondern deren soziale Bewegung, die sogenannte Beamtenbewegung, in sich hoffnungslos zersplittert war.(9) Dies war nicht zuletzt das Ergebnis der ausserordentlich repressiven Massnahmen, mit denen die öffentlichen Arbeitgeber, insbesondere der Staat Preußen, gegen jegliche gewerkschaftliche Tätigkeit von Staatsarbeitern und Beamten vorging. In Preußen wie auch im Reich - die Unterschiede

waren nur gradueller Art - war, wie Klaus Saul zutreffend bemerkt hat, der Staat in seiner Funktion als Arbeitgeber "bereits seit Jahrzehnten mit einer Rücksichtslosigkeit und Härte auf die Behauptung seiner innerbetrieblichen Macht und die politische Bevormundung der Staatsbediensteten bedacht, die selbst in den Großbetrieben der Schwerindustrie vor 1914 in dieser Kraßheit nur noch selten anzutreffen waren." (10) Wie Saul am Beispiel der preußisch- hessischen Staatsbahn zeigt, bei der 1913 rund 560 000 Arbeiter und Beamte beschäftigt waren, resultierte diese Haltung der Eisenbahnverwaltungen und der betreffenden Staatsregierungen nicht zuletzt aus einer übersteigerten Reaktion auf die sich verschärfenden sozialen Spannungen innerhalb der staatlichen Arbeiter- und Beamtenschaft, deren politische Auswirkungen (Unterstützung der Sozialdemokratie) als staatsgefährdend angesehen wurden. (11) Die Auswirkungen dieser repressiven Politik auf die Verbände zeigte sich besonders in der scharfen Disziplinierung sogenannter "unbotmäßiger Verbandsführer", selbst wenn sie loyal gesinnten Organisationen - also nicht etwa nur sozialdemokratisch orientierten Gewerkschaften - angehörten. So wurde z.B. noch im Januar 1914 der Bezirksvorsitzende des politisch unabhängigen Verbandes deutscher Eisenbahnhandwerker in Mainz nach fünfzehnjähriger Dienstzeit fristlos entlassen, weil er in Wahrnehmung der Interessen der Arbeiter einige "energische Redewendungen" gebraucht hatte. (12) Ähnlich war schon 1912

der bayerische Verkehrsminister Seidlein in einer in der Öffentlichkeit stark beachteten Auseinandersetzung mit dem Süddeutschen Eisenbahnerverband verfahren, dem er Unterstützung sozialdemokratischer Bestrebungen und Streikhetze in der Arbeiterschaft vorwarf. Der Minister ordnete die Durchführung eines sogenannten Reverses bei Neueinstellungen an, d.h. Neuaufzunehmende im bayerischen Eisenbahndienst mußten durch ihre Unterschrift auf das Streikrecht und auf Mitgliedschaft in streikbejahenden Organisationen verzichten. Der gebeutelte Verband sah sich gezwungen, seine Unabhängigkeit und politische Distanz zur sozialdemokratischen Generalkommission der Gewerkschaften zu betonen, und dem Streik als Mittel zur Erreichung materieller Verbesserungen abzuschwören. (13)

Diese auf Repression und Maßregelungen basierende Politik galt nicht nur für die Eisenbahnverwaltung und die anderen Staatsbetriebe, sondern auch, und noch im verschärftem Umfange, für die Bediensteten in den sogenannten Hoheitsverwaltungen. Als sich hier im Jahre 1909 im Zuge einer im Reich und in Preußen durchgeführten Besoldungsreform überregionale Beamtenverbände mit gewerkschaftsähnlichen Charakter formierten, reagierte die preußische Staatsregierung mit einer zumindest partiellen Einschränkung des Vereins- und Versammlungsrechts der Beamten. Obwohl, so hieß es in einer internen Denkschrift des Reichsamtes des Inneren, die Beamten wie alle Staatsbürger das Recht hätten, sich Vereinen anzuschließen,

habe die die Regierung das Recht ihren Beamten die Mitgliedschaft in solchen Verbänden zu verbieten, deren Ziele den Interessen des Staates entgegenliefen. (14) Nach ähnlichen Prinzipien verfuhr man in der Reichspostverwaltung, in der 1914 etwa 335.000 Beamte und Arbeiter beschäftigt waren. (15) Wiewohl hier nach außen hin weniger repressiv als vielmehr paternalistisch agiert wurde - die vom Reichspostamt betriebene Sozialpolitik war in vieler Hinsicht vorbildlich - ging die Verwaltung gleichzeitig rigeros und mit aller Schärfe gegen die Interessenorganisationen der Postbeamten und ihre Funktionäre vor, wenn sie das Staatswohl durch sie gefährdet sah oder zu sehen glaubte. (16) Von einer gegenseitigen Anerkennung als Verhandlungspartner, wie es ein funktionierender Mechanismus geregelter Arbeitsbeziehungen erfordert hätte, waren die großen öffentlichen Arbeitgeber, Preußen und das Reich, vor dem Ersten Weltkrieg weit entfernt. Die Haltung der Regierung gegenüber den Verbänden der Beamten und Arbeiter im öffentlichen Dienst war, wie ein zeitgenössischer Beobachter treffend charakterisierte, gekennzeichnet durch "kleinliche Gängelung, ... Schikanierung und Ignorierung...und all die übrige Misere einer dumpfen Vertrauenslosigkeit." (17)

Ähnlich lagen die Dinge bei der dritten großen Gruppe der öffentlich Bediensteten, den Arbeitern und Beamten in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen. Ihre Gesamtzahl kann für

1914 mit etwa 310.000 angenommen werden; davon entfielen der weitaus größte Teil, nämlich 250.000 auf die Beamten und rund 60.000 auf die Arbeiter und Angestellten. (18) Zwar war der Einfluß der Verbände, die Arbeiter und Angestellte organisierten, in dieser Gruppe im Wachsen begriffen, doch wurden auch in diesem Bereich des öffentlichen Dienstes die Arbeitsverhältnisse durch die kommunalen Arbeitgeber einseitig durch Arbeitsordnungen und Dienstvorschriften geregelt. Dies galt auch für den Bereich der Lohnpolitik. Nur in vereinzelten Fällen gelang vor 1914 der Abschluß von Tarifverträgen. Insgesamt gesehen waren die Stadtgemeinden als Arbeitgeber von dieser "grundlegenden Änderung des modernen Arbeitsrechts" so gut wie unberührt geblieben, wie ein Verbandsbericht hervorhob. Das Verhältnis der kommunalen Arbeitgeber zu ihren Arbeitern war, wie derselbe Bericht rückblickend urteilte, "ein Machtverhältnis, wobei der eine Teil diktatorisch auftrat, während der andere sich einfach zu fügen hatte". (19) Es überrascht im übrigen nicht, daß die Verhältnisse bei den Gemeindebeamten noch gedrückter waren. Hier beobachteten die städtischen Arbeitgeber mit unverhohlenem Mißtrauen die organisatorischen Bestrebungen ihrer beamteten Bediensteten und weigerten sich, die dennoch entstehenden Verbände der Gemeindebeamten als Verhandlungspartner anzuerkennen. (20)

Wenn auch, wie von der neueren Forschung betont wird, die behördliche Gängelung der öffentlichen Arbeitnehmer und

ihrer Verbände letztendlich politisch motiviert war, d.h. einem Abwandern dieser Gruppen zur Sozialdemokratie und den sozialdemokratisch orientierten Gewerkschaften vorbeugen und damit systemstabilisierend wirken sollte, so darf das in der zeitgenössischen Diskussion eine dominierende Rolle spielende Problem von Streiks in sogenannten "gemeinnötigen Betrieben" und deren wirtschaftliche Folgen in seiner Bedeutung nicht unterschätzt werden. Dies gilt im besonderen Maße für den Verkehrssektor. Die Eisenbahnerunruhen und -streiks, die vor dem Krieg in vergleichbaren europäischen Industrieländern wie Frankreich und England aufgetreten waren, hatten die Verwundbarkeit der industriellen Gesellschaft durch großangelegte Verkehrsstreiks anschaulich gezeigt. (21) Die Entscheidung der preußischen wie der bayerischen Staatsregierung, ab 1912 in den Auseinandersetzungen mit ihren Eisenbahnarbeitern eine zunehmend härtere Gangart einzuschlagen, wurde zweifellos von diesen Ereignissen mitbeeinflusst. Die Handhabung des Streikrechts im Verkehrssektor und in anderen "lebenswichtigen Betrieben" wurde damit zum Angelpunkt einer Regelung der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor an sich. In ihrer überwältigenden Mehrheit, so schien es jedenfalls nach außen hin, waren die Staatsarbeiter - von der Beamtenschaft ganz zu schweigen - bereit, auf das Streikrecht zu verzichten, wenn im Gegenzug ihr Koalitionsrecht an sich anerkannt und ihren Organisationen ein Mitspracherecht bei

der Regelung der allgemeinen Arbeitsverhältnisse eingeräumt würde. In der öffentlichen Diskussion der "Staatsarbeiterfrage" vor 1914 spielte diese Kompromißlösung eine herausragende Rolle. Sie wurde, was nicht weiter überrascht, besonders von den bürgerlichen Liberalen sowie dem katholischen Zentrum und deren Arbeiterverbänden propagiert. So stellte z.B. der Hirsch-Dunckersche Gewerkschafter Anton Erkelenz im Frühjahr 1914 in der sozialreformerisch orientierten Sozialen Praxis eine Neufassung des Arbeitsrechts der Staatsarbeiter zur Diskussion, die auf folgenden Punkten beruhen sollte:

- "1. Regelung des Koalitionsrechts, unter Ausschluß (!) des Streikrechts;
2. Schaffung von geregelten Arbeitervertretungen in den Betrieben und bei den Verwaltungen. Die Arbeitervertretung muß ein Selbstverwaltungsorgan der Arbeiter sein.
3. Schaffung einer Arbeitskammer für die Staatsarbeiter und von Arbeitsgerichten.
4. Gestalt, Zeit und Ort der Lohnzahlung; Mindestlöhne;
5. Regelung der Dauer der Arbeitszeit und der zulässigen Unterbrechungen;
6. Regelung des Urlaubswesens;

7. Regelung des Strafwesens (!), der
Lohneinbehaltung, des Beschwerde- und
Disziplinarrechts;

8. Regelung der Ruhegehalts- und
Hinterbliebenenversicherung, bei ausgedehnter
Selbstverwaltung durch die Arbeiter;

9. Festlegung der Bedingungen, unter denen das
Arbeitsverhältnis aufgelöst werden kann;

10. Regelung des Arbeiterschutzes und der
Beaufsichtigung der Betriebe in gesundheitlicher
Hinsicht." (22)

Die Diskussion um die Verwirklichung der in diesem 10-Punkte-Programm angesprochenen Forderungen wurde, wie so viele sozialpolitischen Reformvorschläge dieser Zeit, durch den Ausbruch des Ersten Weltkrieges erst einmal unterbrochen. (23) Im Verlauf des Krieges selbst und in der darauffolgenden Revolutionsphase sollte sich dann allerdings zeigen, daß das Handlungsmoment sich zunehmend zu jener großen Bewegung hinverlagerte, in der 1914 nur ein vergleichsweise geringer Teil der staatlichen Arbeiterschaft organisiert war: zu den Freien Gewerkschaften und der mit ihnen verbundenen Sozialdemokratie.

III. Krieg und Burgfrieden brachten wesentliche Veränderungen im Beziehungsgefüge zwischen organisierter Arbeiter- und Beamtenschaft und dem Staat als Arbeitgeber;

sie brachten aber nicht den Durchbruch zur vollständigen Anerkennung und vor allem nicht eine grundsätzliche Neuorientierung der Vorkriegspolitik seitens der öffentlichen Arbeitgeber. Für die staatliche Arbeiterschaft war der wohl wichtigste Fortschritt die Aufhebung des Verbotes der Zugehörigkeit zu den sozialdemokratischen "freien" Gewerkschaften, bzw. des Gründungsverbotes eigener freier Gewerkschaften. Dies ging nicht ohne Konflikte vonstatten. Noch im Frühjahr 1916 weigerte sich der preußische Minister für öffentliche Arbeiten seinen Arbeitern die Mitgliedschaft in solchen Vereinen und Verbänden zu gestatten, die "das Streikrecht als zulässiges Kampfmittel erachten oder unterstützen." (24) Im Verlauf der Beratungen zum Hilfdienstgesetz im Sommer 1916 kam es auf Druck der Sozialdemokratie zur geforderten Anerkennung sozialdemokratischer Gewerkschaften für die Staatsarbeiter, wenn auch auf der Basis einer Kompromißlösung: Die Gewerkschaften stimmten einer Einschränkung des Streikrechts im öffentlichen Sektor während der Dauer des Krieges zu. Es konstituierte sich daraufhin 1916 der Deutsche Eisenbahnerverband (DEV), dessen Mitglieder bis dahin stillschweigend beim Deutschen Transportarbeiterverband geführt worden waren, als eine selbständige Gewerkschaft innerhalb der Generalkommission der freien Gewerkschaften. (25) In der Streikfrage blieb die Regierung, nicht nur aus militärischen Überlegungen heraus, hart. Gegen solche Verbandsführer der neuen

Eisenbahnerorganisation, die in den sozialen Krisen der letzten beiden Kriegsjahre zum Streik im Verkehrssektor aufriefen, ging die Eisenbahnverwaltung mit allen verfügbaren Mitteln vor. Nicht selten wurden angebliche Streikhetzer kurzerhand an die Front geschickt. (26)

Bei den Beamten erfolgte im Verlauf des Krieges sowohl eine organisatorische Sammlungsbewegung als auch eine Hinwendung zu moderneren Formen von Interessenpolitik. Die im Jahre 1916 gegründete Interessengemeinschaft Deutscher Beamtenverbände, ein noch loser Bund verschiedener Beamtenverbände, war der erste Schritt zur Errichtung einer zentralen Interessenvertretung der gesamten deutschen Beamtenschaft. Im letzten Kriegsjahr hatte diese Vereinigung rund eine halbe Million Mitglieder und war damit zu einem potentiellen sozialen Machtfaktor geworden. (27) Die Umwandlung von potentieller Macht in reale Einflußnahme erwies sich jedoch als schwierig. Noch zeigte sich der Staat als Arbeitgeber hier wenig kompromißbereit. Der Versuch etwa, eine rechtliche Besserstellung der Beamtenorganisationen während der Beratungen zur Neufassung des Reichsvereinsgesetzes im Jahre 1916 zu erreichen, schlugen fehl. Auch das revidierte Gesetz klammerte Beamtenvereine ausdrücklich aus. (28) Auch andere Vorschläge seitens der Interessengemeinschaft zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Staat und Beamtenschaft, z.B. die Errichtung von Beamtenkammern nach dem Vorbild der neugeschaffenen Arbeiterausschüsse, wurden

vom staatlichen Arbeitgeber ignoriert. Im Hinblick auf diese kümmerliche Bilanz ist es verständlich, daß ein scheinbar so triviales Ereignis wie der Empfang einer Beamtendelegation beim preußischen Finanzminister im Frühjahr 1918 überschwenglich als ein Durchbruch auf dem Wege zur formalen Anerkennung gefeiert wurde. (29) Die Haltung der Regierungen in Preußen und im Reich zu den neuen Interessenvertretungen ihrer Beamten blieb daher zwiespältig. Obwohl sie einerseits sich dazu bereit fand, offizielle Delegationen zu den Tagungen der Interessengemeinschaft zu entsenden, war sie, wie interne Memoranda zeigen, nur bedingt bereit den Vertretern von Beamtenverbänden ein Mitspracherecht in beamtenpolitischen, und schon garnicht in allgemeinspolitischen Entscheidungen zu gewähren. (30)

Insgesamt gesehen war die Bilanz der Kriegsjahre für die Beamtenschaft daher dürftig. Zwar hatten sich die öffentlichen Arbeitgeber in Preußen und dem Reich von Repression auf einen Kurs stiller Tolerierung vorgetastet, aber noch hielten sie prinzipiell am Status quo ante der Vorkriegszeit fest. Beamtenvertreter blieben, auch in beamtenpolitischen Fragen, weiterhin vom politischen Entscheidungsprozess weitgehend ausgeschlossen. (31) Besoldungs- und Lohnpolitik im öffentlichen Sektor erfolgte weiterhin als Diktat der politischen Instanzen, obschon sich in diesem Gebiete erste Aufweichungen ergeben hatten, weil hier, bedingt durch die sozialen Folgen der

Kriegsinflation, der Druck am stärksten zunahm. Das Koalitionsrecht galt auch weiterhin für Beamte und Staatsarbeiter nur in eingeschränkter Form. Eine durchgreifende Reform der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor fand daher, im Gegensatz zu den einschneidenden sogenannten "staatssozialistischen Tendenzen" im Privatsektor (32), während des Krieges nicht statt. Diese Aufgabe übergab, wie so viele andere unerledigter Reformen, im Herbst 1918 das militärisch-bürokratische Regime des sich auflösenden deutschen Kaiserreiches an den neuen "Volksstaat" von Weimar. Auch er war, wie es sich herausstellen sollte, dieser Aufgabe nicht voll gewachsen.

IV. Die Revolution vom November 1918 hätte auch zu einer "Revolution der Arbeitsbeziehungen" im öffentlichen Sektor führen können, zumindest sah es anfangs so aus. In der bekannten Proklamation des Rates der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 wurde den Beamten und Staatsarbeitern ausdrücklich das volle Vereins- und Versammlungsrecht zuerkannt. (33) Die Revolutionsregierung in Preußen ging noch einen Schritt weiter und billigte den Beamten und Arbeitern in ihren Verwaltungen und Betrieben am 13. November 1918 das "uneingeschränkte Koalitionsrecht" zu. (34) Nach einer im damaligen Deutschland nicht nur in der Arbeiterbewegung weitverbreiteten Auffassung beinhaltete diese Formulierung die Anerkennung des Streikrechts. Es

sollte sich jedoch bald zeigen, daß dieses Zugeständnis, zumindest was die Beamtenschaft anbelangte, umstritten blieb.

In der sozialpolitischen Umbruchsituation der Revolutions- und Demobilmachungsphase profitierten die Beschäftigten im öffentlichen Dienst auch von den bekannten sozialen Errungenschaften der organisierten Arbeiterschaft in dieser Zeit: Achtstundentag, Tarifvertragsrecht, Mitbestimmung (Einrichtung von Arbeiter-, Angestellten-, und Beamtenausschüssen), Kündigungsschutz bzw. rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess aufgrund der in rascher Folge erlassenen Demobilmachungsverordnungen. (35) In einigen wesentlichen Teilbereichen zeigte es sich jedoch bald, daß die Übertragung der prinzipiell für den Privatsektor konzipierten Vereinbarungen und Verordnungen auf die unterschiedlich gearteten Verhältnisse im öffentlichen Sektor schwierig war. So wurde etwa im Bereich der Reichspostverwaltung erst im März 1920 die auch von der Revolutionsregierung erst einmal übernommene "Lohnordnung" durch einen frei ausgehandelten Tarifvertrag ersetzt. Diese Verzögerung, die auch in anderen Staatsbetrieben und in der Verwaltung zu beobachten ist, trug wesentlich zur Unruhe in der staatlichen Arbeiterschaft im Krisenjahr 1919 bei. (36) Im Bereich der Eisenbahnverwaltung gab es Probleme mit der Einführung des Achstundentages, da eine schematische Übertragung der achtstündigen Arbeitszeit auf die spezifischen Gegebenheiten der Verkehrsbetriebe sich als

schwierig, wenn nicht als unmöglich erwies. Ein Hauptproblem war die Anrechnung von Bereitschaftsdienst.

(37) In den Kommunalverwaltungen versuchten die öffentlichen Arbeitgeber schon bald, die Arbeit eines in den Revolutionstagen gegründeten, paritätisch besetzten "Zentralausschusses" der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu unterlaufen, der als oberste Schlichtungsinstanz für die Regelung der Arbeitsbeziehungen in den Kommunen zuständig war. Probleme gab es auch hier mit dem Abschluß von Tarifverträgen nach einheitlichen, vom Zentralausschuss erlassenen Richtlinien. Die Verbände der kommunalen Arbeitgeber, der deutsche Städtetag bzw. der Reichsstädtebund, gaben vor, die Abmachungen mit den Gewerkschaften ihren Mitgliedern gegenüber nicht mit genügend Durchsetzungskraft vertreten zu können. Erst die Neugründung eines zentralen Arbeitgeberverbandes der kommunalen Arbeitgeber im Jahre 1920 konnte letztlich dieses Problem lösen. (38)

Insgesamt gesehen muß man feststellen, daß abgesehen von den Proklamationen der ersten Stunde von der Gesetzes- und Verordnungsflut im sozialpolitischen Bereich sich nur wenige speziell mit den Verhältnissen und Problemen der Arbeitnehmer in den öffentlichen Betrieben und Verwaltungen beschäftigten. Eine Reform der Arbeitsbeziehungen fand daher nur im begrenzten Umfange statt und war zudem, wie das Beispiel der Kommunalverwaltungen und -betriebe zeigt, auf vertraglichen Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und

Gewerkschaften begründet. Ähnlich der im privaten Sektor wirkenden Zentralarbeitsgemeinschaft der industriellen und gewerblichen Arbeitnehmer Deutschlands (ZAG), waren solche, auf pragmatischen Vereinbarungen beruhenden Körperschaften Lösungen von begrenzter Dauer und führten daher nicht zu der durchgreifenden Reform des Staatsarbeiterrechts, wie sie schon vor dem Kriege gefordert worden war. Dies zeugt von einer erstaunlichen Konzeptionslosigkeit der damals noch regierenden Sozialdemokratie, denn man hätte eigentlich erwarten sollen, daß gerade in staatlichen Betrieben sich Reformprogramme im Bereich der Arbeitsbeziehungen hätten modellhaft durchführen lassen können.

Das Unterbleiben einer durchgreifenden Reform der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor lag allerdings nur zum Teil am mangelnden Interesse der regierenden Sozialdemokratie. Auch eine in ihren Auswirkungen nicht zu unterschätzende Verschleppungstaktik der hohen Verwaltungsbürokratie in den Großbetrieben des Reiches sowie in den Ministerien spielte da eine Rolle, ebenso wie die Frage der Zuständigkeit für eine solche Reformpolitik auf höchster politischer Ebene. Das Reichsarbeitsministerium, Motor sozialpolitischer Reformen in der frühen Weimarer Republik, war z.B. für die Beschäftigten in den Reichsbetrieben einfach nicht zuständig. In den dafür zuständigen Ministerien (preußisches Ministerium für öffentliche Arbeiten bzw.

Reichsverkehrsministerium, Reichpostministerium) war, nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus, der Reformeifer begrenzt. In der Reichspostverwaltung kamen erst mit der Ernennung des ehemaligen christlichen Gewerkschafters Johannes Giesberts zum Reichspostminister (1920) die Dinge etwas in Bewegung. Giesberts hatte, wie die Kabinettsprotokolle der Jahre 1920-21 belegen, großes Verständnis für die sozialen Belange der Beschäftigten in seiner Verwaltung. Jedoch wurde der Reformwille des Postministers von seinen eher konservative agierenden Kabinettskollegen für Verkehr und Finanzen stets dann gebremst, wenn es um allgemeine Arbeiter- und Beamtenprobleme, speziell um Lohn- und Besoldungsfragen ging. Als im Verlauf des Winters 1920-21 auch in der Postverwaltung die Protest- und Streikbewegungen zunahmen, schlug auch Giesberts wieder eine härtere Gangart ein. (39) Schon aus dieser kurzen Betrachtung ergibt sich, daß das Belassen der Verantwortlichkeit für die sozialpolitischen Massnahmen im öffentlichen Dienst im Kompetenzbereich verschiedener Ministerien die einheitliche Gestaltung der Arbeitsverhältnisse in diesem Bereich erschwerte, wenn nicht unmöglich machte. Es fehlte die zentrale steuernde Kraft, eine Funktion die im privaten Sektor das Reichsarbeitsministerium übernommen hatte. Es bleibt noch zu vermerken, daß auch für die Arbeiterschaft im Rahmen des Betriebsrätegesetzes von 1920 in den öffentlichen Betrieben und Verwaltungen Betriebsräte eingerichtet wurden, und daß

die Gewerkschaften der Arbeiter und Angestellten formell als Verhandlungspartner anerkannt wurden und damit Einfluß auf die Gestaltung der staatlichen Lohnpolitik erhielten.

(40)

Die Kompliziertheit von Kompetenzen konkurrierender staatlicher Stellen erhöht sich noch, wenn man die "Beamtenseite" im öffentlichen Dienst der frühen Weimarer Republik isoliert betrachtet. Hier waren neben den zuständigen Ressorts (Verkehr, Post, Inneres als "Beamtenministerium") noch das Finanzministerium zuständig, dem der Gesamtbereich Beamtenbesoldung übertragen worden war. Vergebens hatten die Beamtenverbände, die seit Dezember 1918 im Deutschen Beamtenbund (DBB) geeint waren, in den Revolutionstagen und erneut nach dem Kapp Putsch vom März 1920 die Errichtung eines "Beamtenministeriums" gefordert, von dem aus die gesamte Beamtenpolitik einschließlich der Besoldungspolitik zentral gesteuert werden sollte. Darüberhinaus verlangten die Beamtenverbände eine angemessene Vertretung innerhalb dieses neuzuschaffenden Ministeriums, dessen Vorbild natürlich das Reichsarbeitsministerium als angebliches "Arbeiter"ministerium war. (41) Diese Vorschläge wurden, so merkwürdig das heute anmuten mag, auch ernsthaft diskutiert. Sie scheiterten schließlich am Einspruch der Länder, die eine weitere Einschränkung ihrer Rechte durch das Reich in einem "Reichsbeamtenministerium" befürchteten.

(42) Anstelle der gewünschten zentralen Instanz mußten

sich die Beamten daher mit einem relativ einflußlosen "Referat für Beamtenfragen" im Reichsministerium des Inneren begnügen, in das sie dann allerdings einen Vertrauensmann entsenden konnten, den DBB-Direktor Albert Falkenberg. (43)

Insgesamt gesehen ergab sich in der Beamtenpolitik nach 1920 ein Kompetenzwirrwarr, der alle Versuch einer einheitlichen Reform des Beamtenrechts, wie sie von den Organisationen und von der Öffentlichkeit gefordert wurde, von vornherein erschwerte und letztlich zum Scheitern verurteilte. Das Ausbleiben eines, wie es in der zeitgenössischen Diskussion hieß, "zeitgemässen und modernen Beamtenrechts" in der Weimarer Republik vereitelte auch die rechtliche Neufixierung der Arbeitsbeziehungen, soweit man diesen Begriff überhaupt auf das Verhältnis zwischen Staat und Beamtenschaft in Deutschland anwenden kann. (44) Als Beispiele könnten in diesem Zusammenhang die (nie erreichte) einheitliche Institutionalisierung von Beamtenausschüssen (-beiräten, -kammern), die Frage des Streikrechts der Beamten, die Frage der Verhandlungsfähigkeit der Beamtenverbände und deren Einfluß auf die Besoldungspolitik sowie das Problem der Schlichtung von Arbeitskonflikten diskutiert werden. Es würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen, diese sehr komplexen Probleme hier ausführlich erörtern zu wollen. Daher nur einige zusammenfassende Bemerkungen.

Insgesamt gesehen kann man sagen, daß die unterschiedliche Auffassung der am politischen Entscheidungsprozess beteiligten Regierungsstellen mit dazu beitrug, daß keines dieser Probleme in den dreizehn Jahren der Weimarer Republik zufriedenstellend gelöst worden ist. Allenfalls in der Besoldungspolitik fand, nicht zuletzt bedingt durch die inflationäre Entwicklung in der Frühphase der Republik und der damit einhergehenden Notwendigkeit einer permanenten Anpassung der Gehälter und Löhne und die Geldentwertung, ein gewisser Lernprozess in dem Beziehungsgefüge zwischen den Beamtenverbänden und dem in der Hauptsache beteiligten Reichsfinanzministerium statt, so daß man ab 1922 von einer Art "funktionaler Tarifpolitik" auch im Bereich der Beamtenbesoldung sprechen kann. Allerdings war dieser Lernprozess schwierig und begleitet von den eingangs schon erwähnten Arbeitskonflikten. Ab 1924 wurde zudem das Ruder wieder herumgeworfen und Ansätze zu einem "Besoldungsdiktat" des Staates zeichneten sich wieder ab.

(45)

In den zahlreichen Konfliktsituationen, die in der Besoldungspolitik zwischen Beamtenschaft und Staat vor 1922 entstanden, erwiesen sich zwei weitere Dinge als verschärfend. Erstens, die unklare Rechtslage und die oft widersprüchlichen Verlautbarungen von Regierungsvertretern zum Streikrecht der Beamten sowie zur Frage des Streiks in öffentlichen Betrieben generell und zweitens, das Fehlen von Schlichtungseinrichtungen im öffentlichen Dienst,

zumindest im Bereich der Beamtenpolitik. Die Frage des Streikrechts der Beamten wurde im Grunde erst durch den Kraftakt der Organisationen im Februar 1922 gelöst. Da der Streik verloren ging, schied dieses Mittel gewerkschaftlicher Kraftentfaltung für die Mehrzahl der Beamten danach aus. (46) In den Jahren davor war das Problem des Streikrechts an sich oft ein verschärfender Faktor im Ablauf von Arbeitskonflikten, denn die öffentlichen Arbeitgeber, d.h. vor allem die preußische und die Reichsregierung, waren wegen der unklaren Rechtslage gezwungen, Streikverbote ad hoc zu erlassen. Dies hatte zur Folge, daß zuerst die Arbeiterschaft in den öffentlichen Betrieben, sowie dann die organisierte Arbeiterschaft überhaupt das Streikrecht an sich gefährdet sahen. In einem Spill-over-Effekt wurde die Streikrechtsfrage damit zum Solidarisierungshebel zwischen den Beamten und der Arbeiterschaft. (47)

Auf ein letztes, wichtiges Element im System der Arbeitsbeziehungen soll am Schluß dieser Betrachtung noch etwas ausführlicher eingegangen werden: der Schlichtung. Hier erweist sich auch der Vergleich mit den Entwicklungstendenzen in Großbritannien als nützlich.

Das Problem der Schlichtung im öffentlichen Dienst ist insoweit unterschiedlich von den Verhältnissen im Privatsektor, als daß der Staat bei Arbeitskonflikten nicht als schlichtende Instanz zur Verfügung steht, weil er in diesem Falle ja selbst Arbeitgeber ist. Somit schied das

in der frühen Weimarer Republik entwickelte Modell einer Schlichtung mit ausgeprägter behördlichen Charakter für den öffentlichen Sektor aus. (48) Dies galt im vermehrten Umfange für Arbeitskonflikte mit der organisierten Beamtenschaft. Da nach den Entwürfen für eine Schlichtungsordnung, die seit 1920 im Reichsarbeitsministerium erstellt wurden, die Vorsitzenden von Schlichtungsausschüssen selbst beamtet waren, kamen sie etwa bei Schlichtungen in Besoldungsfragen nicht in Betracht. Für die Beamtenseite gab es demnach in der frühen Weimarer Republik keine neutrale Instanz, die in Arbeits- und Besoldungsstreitigkeiten vermittelnd eingreifen konnte. Weder der Beamtenauschuß des Reichstages, noch der von den Beamtenorganisationen des öfteren angerufene Reichspräsident konnte diese Funktion wahrnehmen. Die Beamtenverbände haben daher auch wiederholt, wenn auch vergeblich, auf die Notwendigkeit der Schaffung einer neutralen Instanz mit schlichtender Funktion hingewiesen. (49)

In diesem Zusammenhang wurde auch das in Großbritannien mit Erfolg angewendete Modell unabhängiger Schlichtungsausschüsse (Pay Arbitration Boards) und auf die paritätisch besetzten Civil Service Whitley Councils hingewiesen. Ein kurzer Abriß der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst Großbritanniens bietet die Möglichkeit, die unterschiedlichen staatlichen Konzeptionen in beiden Ländern zu verdeutlichen. Dabei

sollen besonders die speziellen Entwicklungstendenzen im britischen Civil Service herausgearbeitet werden. Ziel der nun folgenden Analyse ist es, die Entstehungsgeschichte der Pay Arbitration Boards und des Whitleyism im Civil Service nachzuzeichnen und im Lichte der deutschen Entwicklung zu bewerten. Es wird darum gehen, Modernisierungstendenzen im Bereich der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst Großbritanniens aufzuzeigen, die auch hier mit den sozialen Krisen der Zeit des Ersten Weltkriegs und der Rekonstruktionsperiode nach dem Kriege eng verknüpft waren. (50) Es wird zu fragen sein, ob ein Land mit ausgeprägter parlamentarischer Tradition und vergleichsweise modernerer Gesellschaftsverfassung als der des kaiserlichen Deutschland auf die Herausforderung der Schaffung einer moderneren Arbeitsverfassung im öffentlichen Dienst liberaler, und damit erfolgreicher reagieren konnte.

V. Im Vergleich zu Deutschland war in Großbritannien das Organisationsleben im öffentlichen Sektor am Vorabend des Ersten Weltkriegs schon stärker entfaltet. Nach dem Urteil von Leonhard White, einem der besten Kenner des britischen Civil Service in der Zwischenkriegszeit, war bereits um 1900 "the union movement among British civil servants ... well established". (51) Spätestens seit Antritt einer liberalen Regierung im Jahre 1906 waren die britischen Beamtenverbände (civil service associations) als Verhandlungspartner der jeweiligen Verwaltungschefs in den

Ministerien (Departments) anerkannt. Lediglich die Treasury, die allerdings so etwas wie die Gesamtkontrolle über den Civil Service ausübte und vor allem in Besoldungsfragen zuständig war, verwehrte sich gegen direkte Verhandlungen auf Spitzenebene mit den Verbänden der Beamten. (52) Eine im Jahre 1912 eingesetzte Kommission zur Untersuchung der Verhältnisse im Civil Service, die nach ihrem Vorsitzenden benannte MacDonnell Kommission, kam daher zu einem etwas zwiespältigen Ergebnis. Einerseits wurde im Kommissionsbericht hervorgehoben, daß die Beamtenverbände eine überaus nützliche Funktion im allgemeinen politischen Leben hätten und es daher zu begrüßen sei, daß die Chefs der Departments sie im allgemeinen als Verhandlungspartner akzeptiert hätten. Andererseits kritisierte die Kommission die Tatsache, daß letztlich keine genaue Regelung für das komplizierte Problem der Mitgliedschaft von Beamten in Interessenorganisationen verhanden sei: "Indeed, the distinction between the conduct of individual officers acting as such and their conduct as members of societies and associations formed to promote the common interests of the particular classes and categories to which such officers belong has not been drawn with clearness and precision". (53) Schwierigkeiten hätten sich besonders dort ergeben, bemerkte der Kommissionsbericht weiter, wo Beamtenverbände unmittelbaren Anschluß an eine politische Partei - gemeint war die Labour Party - gesucht hätten. Hier sei die Unabhängigkeit und politische

Neutralität des Civil Service unmittelbar gefährdet. Die Kommissionsmitglieder vermieden es jedoch, zumindest in ihrer Mehrheit, zu diesem heiklen Problem direkt Stellung zu nehmen und schlugen stattdessen die Bildung einer neuen Untersuchungskommission vor, die über diese Frage sowie über das Problem der Arbeitsbeziehungen im Civil Service insgesamt zu beraten und zu befinden hätte. Das Arbeitsgebiet der neuen Kommission wurde in den nachstehenden sechs Problemfeldern umrissen:

"(1) Should the principle of "recognition of associations be carried further in the Public Service, an, if so in what form?

(2) Should the methods and organizations of Trade Unions exist in the Public Service, an if so to what extent?

(3) Should conciliation boards be set up in the Civil Service, and if so, how should they be constituted?

(4) Should any restrictions be imposed on the actions of members of the Civil Service in respect of the withdrawal of their labour without due notice?

(5) Should Associations of civil servants be at liberty to join with outside Trade Unions?

(6) Should Associations of civil servants be at liberty to affiliate themselves to political parties, and promote candidates at elections?" (54)

In einem direkten Bezug zu ähnlichen Tendenzen im privaten Sektor verlangten die Berichterstatter außerdem, daß in die neue Untersuchungskommission Experten berufen werden sollten "who have experience of conciliation and arbitration in the industrial world". (55)

Der Inhalt des MacDonnell Berichts und seine Schlußfolgerungen zeigen, daß im Vergleich zu Deutschland man in England bereits vor dem Ersten Weltkrieg bereit war, sich mit den sozialen Problemen des öffentlichen Dienstes auseinanderzusetzen. Statt Repression und Gängelung der Verbände, Anerkennung einer bis dahin zu wenig beachteten sozialen Problematik sowie die Bereitschaft zur Reform, wenn auch unter der Aufsicht des Parlaments und der Regierung.

Der Ausbruch des Krieges verhinderte allerdings die Bildung der neuen Kommission. Ähnlich den Verhältnissen in Deutschland erwies sich der Krieg selbst, insbesondere der auch in Großbritannien seit 1915 immer stärker werdende Preisauftrieb, als Motor von Veränderungen. Bedingt durch die Kriegsinflation ergab sich auch hier das Problem einer rascheren Anpassung vormals eher inflexibler Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst an die steigenden Preise. (56) Für die weitere Entwicklung wurde von ausschlaggebender Bedeutung, daß in England die Anpassung der Gehälter und Löhne im öffentlichen Sektor nicht einseitig durch die politische Seite (Parlament und Regierung) oder lediglich auf Druck der Interessenverbände

erfolgte, sondern anfänglich (1915-16) durch einen neutralen Schlichter und ab 1917 durch eine neugeschaffenen Schlichtungskammer, den Civil Service Arbitration Board.

(57) Bedingt durch die ökonomischen Zwangslagen der Kriegsjahre konnte so die Idee der Schlichtung im britischen Civil Service festen Fuß fassen. Dies wirkte sich auf den Verlauf von Arbeitskonflikten im öffentlichen Sektor der Nachkriegszeit, an denen auch England nicht arm war, insgesamt gesehen beruhigend aus. Von Besoldungskämpfen und ihren für den sozialen Frieden gefährlichen Begleiterscheinungen wie Streikdrohungen und Streiks, blieb der britische Civil Service zwar auch nicht ganz verschont, jedoch erwies sich die im Verlauf des Krieges etablierte Schlichtungsmaschinerie als funktionsfähig genug, um solche Konflikte zu entschärfen.

(58)

Eine Ausnahme machte in diesem Zusammenhang allerdings der Verkehrssektor, der im Gegensatz zu Deutschland jedoch nicht verstaatlicht war, sondern während des Krieges und in der unmittelbaren Nachkriegszeit lediglich unter staatlicher Aufsicht und Regie stand. In der traditionell militanten Eisenbahnerschaft kam es nach dem Kriege wiederholt zu Unruhen und Streikdrohungen, die sich schließlich im September 1919 in einem von der National Union of Railwaymen ausgerufenen allgemeinen Verkehrsstreik entluden. (59) Eine Folge dieses Streiks war die Errichtung einer Verhandlungsmaschinerie für die Tarifverhandlungen im

Eisenbahnsektor (die sogenannten Wage Boards), mit deren Hilfe Lohnkämpfe in der Zukunft vermieden werden sollten. (60) Es war also auch in Großbritannien die direkte Konfrontation notwendig, um im sozial volatilen Verkehrssektor zu einer Reform der Arbeitsbeziehungen zu gelangen. Allerdings - und hier liegt ein wesentlicher Unterschied zu den Verhältnissen in Deutschland - griffen die militanten Bewegungen der Eisenbahner kaum auf den öffentlichen Dienst insgesamt und den Civil Service im besonderen über, eben weil die Eisenbahnarbeiterschaft in England nicht direkt dem öffentlichen Sektor zugehörte. Arbeitskonflikte im öffentlichen Dienst blieben daher in ihrem Umfang begrenzt, und die im Kriege geschaffenen Schlichtungs- und Verhandlungsmaschinerie erwies sich als brauchbar genug, um auftretende sozialen Konflikte zu entschärfen.

In diesem Zusammenhang ist allerdings von Bedeutung, daß außer dem Arbitration Board noch eine zweite Institution im System der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst Großbritanniens geschaffen wurden, die zum relativen Erfolg staatlicher Sozialpolitik entscheidend beitrugen: die Civil Service Whitley Councils. Ohne auf den Gesamtkomplex des "Whitleyism" hier eingehen zu können (61), abschliessend einige Anmerkungen zu diesem "Versuch einer Institutionalisierung des Sozialkonflikts in England" (B.J. Wendt), ein Versuch, der im öffentlichen Sektor mit

mehr Erfolg gekrönt war als im industriellen Bereich, für den er eigentlich gedacht war. (62)

Schon kurz nachdem der sogenannte Whitley Ausschuß im Jahre 1917 seinen ersten Bericht über die Reform der Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in der britischen Industrie nach dem Kriege vorgelegt hatte, regte sich auch im öffentlichen Dienst das Interesse an dem vom Whitley Committee vorgeschlagenem System paritätisch besetzter Verhandlungs- und Schlichtungsausschüsse (Joint Conciliation Boards). (63) Obwohl sich die britische Regierung anfänglich weigerte, das Whitleysystem auf die staatlichen Betriebe und den öffentlichen Dienst insgesamt zu übertragen, mußte sie letztlich dem Druck des Parlaments und der Verbände nachgeben. Noch in der Endphase des Krieges, im Juli 1918, beschloß das Kriegskabinett auf Vorschlag der Treasury "to adopt in principle the application of the recommendations of the Whitley Report, with any necessary adaptations to government establishments." Es wurde ein interministerieller Ausschuß eingesetzt, der unter Vorsitz des Arbeitsministers über etwaige Modifikationen beraten und mit der Whitley Kommission selbst bei der Einführung der Ausschüsse im öffentlichen Sektor kooperieren sollte. Wie ein Kabinettsmitglied treffend formulierte, müsse sich unter den gegebenen Umständen auch der Staat als Arbeitgeber besser organisieren, nicht zuletzt um eine gewisse Einheitlichkeit bei den zu treffenden Maßnahmen zu gewährleisten. (64) Auf

der Basis der Arbeit dieser Kommission wurden noch im Spätsommer 1918 in einigen staatlichen Betrieben, z.B. in den Werften, Whitley Ausschüsse für die Arbeiterschaft (industrial staffs) eingerichtet. (65)

Für die Beamtenschaft (administrative staffs) in den Ministerien und der Postverwaltung kam der Durchbruch allerdings erst nach dem Kriege, nachdem es auch im öffentlichen Dienst Großbritanniens zu scharfen sozialen Auseinandersetzungen gekommen war. Hier zeigte es sich, daß auch die britische hohe Verwaltungsbürokratie nicht ohne weiteres bereit war, die Kontrolle über ihr Personal einer außenstehenden, von ihr nicht zu kontrollierenden Institution zu übertragen. Die Übertragung des Whitleysystems auf den Civil Service erwies sich daher als wesentlich schwieriger, langwieriger und konfliktgeladener als im Bereich der "industrial staffs". Der erste Bericht zu dem Problemfeld, der im Frühjahr 1919 in der Treasury ausgearbeitet worden war und dem Kabinett vorgelegt wurde, betonte demnach auch die beratende Funktion der Whitley Councils in der Verwaltung und unterstrich, daß die endgültige Kontrolle und Entscheidungsfreiheit der Minister (und damit der Regierung) sowie die gesetzgebende Rolle des Parlaments durch die Ausschüsse nicht beeinträchtigt werden dürfte. Demzufolge sprach der Bericht den Ausschüssen jegliche Mitwirkung bei politischen Entscheidungen auch im Bereich der Beamtenpolitik ab. (66) Obwohl der Bericht vom Kabinett auf Anraten des Postministers gebilligt wurde,

beauftragte das Kabinett gleichzeitig den Arbeitsminister mit der Prüfung der Vorschläge in Zusammenarbeit mit Vertretern der Beamtenverbände. (67) Dies geschah in einer Konferenz, die am 8. April 1919 in Caxton Hall, Westminster stattfand. Im Verlauf der Beratungen übten die Beamtenvertreter scharfe Kritik an den Vorschlägen der Regierung und bestanden auf einer Erweiterung der Befugnisse der Ausschüsse. Diese Kritik wurde vom Arbeitsminister übernommen und in seinem Bericht miteinbezogen. Die Hauptaufgabe der neuzuschaffenden Civil Service Whitley Councils wurden nun folgendermaßen umrissen:

"1. To secure a greater measure of co-operation between the State in its capacity as employer and the general body of Civil Servants in matters affecting the Civil Service, with a view to increased efficiency in the Public Service combined with the well-being of those employed.

2. To provide machinery for dealing with grievances, and generally to bring together the experience and different points of view of representatives of the administrative, clerical, and manipulative Civil Service." (68)

Zur Erfüllung dieser Aufgaben erhielten der National Civil Service Whitley Council und die verschiedenen "Departmental

Councils" in den einzelnen Ministerien nahezu gesetzgebende Vollmachten. Solange in einer Streitfrage die Vertreter der Ministerien (staff side) und der Verbände (association side) zur Übereinstimmung gelangten, war vorgesehen, daß der Beschluß des Ausschusses direkt dem Kabinett vorgelegt und, wenn von diesem gebilligt, implementiert werden konnte. Damit war das Parlament von einem Teilbereich des "policy making" im öffentlichen Sektor Großbritanniens ausgeschaltet.

Die Beschlüsse der Caxton-Hall-Konferenz wurden vom Kabinett auf Drängen des Arbeitsministers kurze Zeit später gebilligt. (69) Damit war der Civil Service Whitleyism als Mitbestimmungsmodell im britischen Civil Service verankert. In rascher Folge wurde in den darauffolgenden Wochen und Monaten die entsprechenden Ausschüsse in den einzelnen Verwaltungszweigen und -ebenen eingerichtet. Als oberste Instanz wurde ein National Civil Service Whitley Council ins Leben gerufen. (70) Die Zeit dafür war reif! Eine der führenden Verbandszeitungen der englischen Beamtenschaft schrieb damals: "The Whitley Councils represent the final attempt to settle Civil Service problems by conciliation. If they fail, there will remain to the service only two alternatives - acquiescence in existing evils, or open war, with the strike at its final weapon." (71)

Whitleyism im Civil Service, so urteilte fünf Jahre später ein führender Kopf der englischen Beamtenbewegung, würde letztlich das Beziehungsgefüge zwischen Beamtenschaft und

dem Staat als Arbeitgeber grundlegend verändern. "Whitleyism may, I think it must, eventually alter the working of associations," erklärte G.H. Stuart Bunning in einer Beamtenversammlung im Jahre 1924. Er fuhr fort: "It will transform them from somewhat vituperative and protesting bodies into committees of negotiation and experiment." (72) Das dieser Transformationsprozess schwierig war und unstetig verlief, sollte der Generalstreik von 1926 zeigen, an dem mehrere Beamtengewerkschaften beteiligt waren, und der zu einem Verbot der Zugehörigkeit von Beamtenverbänden zum britischen Trade Union Congress führte. (73) Von diesen Ereignissen wurde das Whitley System nicht direkt berührt, obgleich hier schon vorher die parlamentarische Kontrolle wieder gefestigt worden war. Insgesamt gesehen stellt sich die Einführung der Whitley Councils im britischen Civil Service als Teil einer Entwicklung dar, die, wie der britische Historiker Keith Middlemas gezeigt hat, auch in Großbritannien in der Dekade zwischen 1916 und 1926 zunehmend zu korporativen Lösungen von sozialen Konflikten und eine durch "corporate arrangements" gekennzeichnete Politik führte. (74)

In Deutschland fand nach dem Ersten Weltkrieg eine ähnliche, wenn auch begrenztere Transformation der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor statt, aber nach 1924 lief die Entwicklung zunehmend in die Richtung auf eine enge Bindung zwischen Staat und Beamtenverbänden über

ein Netz korporatistisch strukturierter Querverbindungen unter dem Zeichen des politisch neutralen und sozial privilegierten Berufsbeamtentums. (75) Unter politisch anderen Vorzeichen mündete diese Entwicklung nach 1933 ins faschistisch-korporative System der Arbeitsbeziehungen des nationalsozialistischen Deutschlands ein.

ANMERKUNGEN

(1) Das waren 1923 im Reichsdienst allein rund 1,6 Millionen Arbeiter, Angestellte und Beamte. Dazu kamen nochmals rund eineinhalb Millionen Beschäftigte in den Ländern und Gemeinden. Vgl. Friedrich Burgdörfer, Tatsachen und Zahlen zum Behördenabbau, in: Allgemeines Statistisches Archiv 14 (1923-1924), S. 245-55. - Der nachfolgende Beitrag ist die erweiterte Fassung eines Diskussionspapiers, das im Dezember 1983 der Abschlußtagung des Forschungsprojekts "Inflation und Wiederaufbau in Deutschland und Europa 1914-1924" im Hause der Historischen Kommission zu Berlin vorgelegen hat. Für kritische Hinweise sei an dieser Stelle Gerhard A. Ritter (München), Philippe Schmitter (Florenz/Chicago) und Rudolf Tschirbs (Bochum) gedankt.

(2) Siehe Andreas Kunz, Verteilungskampf oder Interessenkonsensus. Einkommensentwicklung und Sozialverhalten von Arbeitnehmergruppen in der Inflationszeit 1914 bis 1924, in: Gerald D. Feldman u.a., Hg., Die deutsche Inflation. Eine Zwischenbilanz, Berlin/New York 1982, S. 347-84, bes. S. 354ff.

(3) So bezeichnete etwa der Sozialdemokrat Eduard David den Februarstreik von 1922 als einen "Kampf gegen die Demokratie". Bundesarchiv Koblenz (=BA), Nachlass David, 19, Bl. 4. Ähnliche Bewertungen geben die Sozialdemokraten Friedrich Stampfer, Die ersten vierzehn Jahre der deutschen

Republik, Karlsbad 1935, S. 258-63 und Carl Severing, Mein Lebensweg, Bd.1, Köln 1950, S. 339-46.

(4) Vgl. Andreas Kunz, Civil Servants and the Politics of Inflation and Stabilization in Germany, Ph.D. Diss. University of California, Berkeley 1983.

(5) Zum theoretischen Bezugsrahmen einer Modernisierung der Arbeitsbeziehungen in Deutschland vgl. Heinrich Volkmann, Modernisierung des Arbeitskampfs? Zum Formwandel von Streik und Aussperrung in Deutschland 1864-1975, in: Hartmut Kaelble u.a., Hg., Probleme der Modernisierung in Deutschland, 2. Aufl. Köln 1979, S. 110-170, bes. 110-118.

(6) Klaus von Beyme, Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in kapitalistischen Ländern, München/Zürich 1977, S. 13 (Hervorhebungen im Original).

(7) Zum Problem der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik vgl. Berndt Keller, Zu einer Theorie der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 22 (1977), S. 113-28; ders., Sozialwissenschaftliche Probleme von Arbeitskonflikten im öffentlichen Dienst, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 100 (1980), S. 615-44.

(8) Nach einer Aufstellung in: Soziale Praxis (=SP), 3.7.1913, Sp. 1127. "Gewerkschaftlich organisiert" soll hier bedeuten: Mitglied in einem Verband, der einer der drei großen Richtungsgewerkschaften der deutschen Arbeiterbewegung angeschlossen war. Der bedeutendste dieser

Verbände war der Verband der Gemeinde- und Staatsarbeiter, der der sozialdemokratischen Generalkommission der Gewerkschaften angeschlossen war. Nicht in die Betrachtung fallen hier die sog. unabhängigen Verbände, deren gewerkschaftlicher Charakter oft zu wünschen übrig ließ. Der bedeutendste dieser Verbände war der Verband der Eisenbahnhandwerker und -arbeiter, der 1913 rund 100.000 Mitglieder hatte.

(9) Eine vorzügliche Analyse der Beamtenbewegung vor dem Ersten Weltkrieg bietet Emil Lederer, Bewegung der öffentlichen Beamten und Beamtensozialpolitik, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 35 (1912), S. 903-12.

(10) Klaus Saul, Konstitutioneller Staat und betriebliche Herrschaft. Zur Arbeiter- und Beamtenpolitik der preußischen Staatseisenbahnverwaltung 1890 bis 1914, in: Dirk Stegmann u.a., Hg., Industrielle Gesellschaft und politisches System. Beiträge zur politischen Sozialgeschichte, Bonn 1978, S. 315-36, Zitat S. 315.

(11) Ebda., S. 320f.

(12) SP, 22.1.1914, Sp. 490.

(13) SP, 10.10.1912, Sp. 51-4.

(14) Denkschrift betreffend der Beschränkung in der Ausübung des Rechtes der freien Meinungsäußerung, des Petitionsrechts sowie des Vereins- und Versammlungsrechts, Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz Berlin-Dahlem, Rep. 90, 2324, Bl. 71-80.

(15) Zahlen nach: Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, Bd. 35, S. 128.

(16) Vgl. dazu Fritz Winters, Die Geschichte des Verbandes mittlerer Post- und Telegraphenbeamten, Berlin 1915, S. 72-112. Zur Sozialpolitik der Reichspostverwaltung siehe die erschöpfende, über weite Strecken allerdings zur staatsfrommen Darstellung neigende Studie von Kurt Kleemann, Die Sozialpolitik der Reichspost- und Telegraphenverwaltung gegenüber ihren Beamten, Unterbeamten und Arbeitern, Jena 1914.

(17) Ludwig Heyde, Die Beamten und die künftige Sozialpolitik, in: Beamtenjahrbuch 2 (1915), S. 135-45, Zitat S. 138.

(18) SP, 3.7.1913, Sp. 1127.

(19) Verband der Gemeinde- und Staatsarbeiter, Jahresbericht 1918, Berlin 1919, S.17-18.

(20) Der bei weitem größte Verband war der schon 1895 gegründete Zentralverband der Gemeindebeamten Preußens, der 1914 bereits über 35.000 Mitglieder zählte. Zur Organisationsgeschichte der Gemeindebeamten siehe Wilhelm Schultze, Die gewerkschaftliche Organisation der Gemeindebeamten, Diss. Münster 1921.

(21) Zu den Eisenbahnerstreiks in Frankreich siehe H. Spahler, Der Generalstreik der Eisenbahner in Frankreich von 1910 (=Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 25), Stuttgart 1975; für Großbritannien siehe G.D.H. Cole und R. Page Arnot, Trade Unionism on the Railroads,

London 1917 sowie P.S. Bagwell, The Railwaymen, London 1963.

(22) Anton Erkelenz, Streikrecht und Arbeitsrecht für die Staatsarbeiter?, in: SP, 1.1.1914, Sp. 385-90. Vgl. auch Felix Clauß, Das Koalitionsrecht der Angestellten und Arbeiter in gemeinnötigen Betrieben, in: SP, 19.12.1912, Sp. 321-26 sowie Paul Marlow, Allgemeine und besondere Nöte der Staatsbediensteten, in: SP, 26.3.1914, Sp. 741-44, wo ähnliche Argumente verwendet werden.

(23) Im November 1915 teilte das Reichsamt des Inneren auf Anfrage dem Verband deutscher Eisenbahnhandwerker mit, daß die Fertigstellung einer 1914 geplanten "Denkschrift über die Verhältnisse der Arbeiter in den Betrieben des Reiches und der Bundesstaaten" durch den Krieg unterbrochen worden sei, und daß an eine Fertigstellung dieser Denkschrift unter den "gegenwärtigen Schwierigkeiten" nicht zu denken sei. Bericht in SP, 9.12.1915, Sp. 234.

(24) Bericht in SP, 9.3.1916, Sp. 534.

(25) Zitiert in SP, 13.7.1916, Sp. 910. Vgl. in diesem Zusammenhang auch Franz-Josef Furtwängler, ÖTV. Die Geschichte einer Gewerkschaft, Stuttgart 1955, S. 253-60.

(26) Dies geht aus dem Bericht des DEV-Bezirksleiters Rheinland für die Jahre 1916 bis 1918 hervor, abgedruckt in Deutscher Eisenbahner Verband, Berichte der Bezirksleiter und Protokoll der Verhandlungen der 1. Generalversammlung in Jena, Berlin 1919, S. 79f.

(27) Zur Gründung und Weiterentwicklung der Interessengemeinschaft siehe Albert Falkenberg, Die Interessengemeinschaft Deutscher Reichs- und Staatsbeamtenverbände, in: Beamtenjahrbuch 4 (1917), S. 93-6, ders. Die deutsche Beamtenbewegung nach der Revolution, 2. Auflage Berlin 1920, S. 19ff sowie Ernst Remmers, Die organisatorische Einheit der deutschen Beamten, Berlin 1928, S. 20-32.

(28) Näheres bei Kunz, Civil Servants, S. 190-97.

(29) Die Gemeinschaft, 1.3.1918. Das Organ der Interessengemeinschaft sprach vom "Beginn einer neuen Ära in der Geschichte der Beamtenbewegung".

(30) Staatssekretär des Inneren an den Reichskanzler, 4.7.1917, Zentrales Staatsarchiv Potsdam (=ZStAP), RMdI, 2742, Bl. 97. Es ging um den Vorschlag der Interessengemeinschaft zur Neuordnung des preußischen Herrenhauses, bei der diese eine "angemessene Berücksichtigung der Beamteninteressen" verlangte.

(31) Dies hob der Generalsekretär der Interessengemeinschaft, Ernst Remmers, in einer Ansprache anlässlich einer Tagung der Gesellschaft für soziale Reform im Frühjahr 1918 hervor. Siehe: Für Sozialpolitik nach dem Kriege (=Schriften der Gesellschaft für soziale Reform, Bd. 8), Jena 1918, S. 37-39.

(32) Vgl. zu diesem Gesamtkomplex Gerald D. Feldman, Army, Industry and Labor in Germany, Princeton 1966; Friedrich Zunkel, Industrie und Staatssozialismus, Düsseldorf 1974;

Werner Richter, Gewerkschaften, Monopolkapital und Staat, Berlin (Ost) 1959.

(33) "Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keiner Beschränkung, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter". Die Proklamation ist veröffentlicht in Reichsgesetzblatt 1918, S. 1303.

(34) Der "Aufruf der preußischen Regierung an das preußische Volk" spricht von der "Durchführung der uneingeschränkten Koalitionsfreiheit für alle Staatsarbeiter und Beamte". Zitiert nach Ludwig Bendix, Das Streikrecht der Beamten, Berlin 1922, S. 7.

(35) Näheres bei Friedrich Syrup, Hg., Die Regelung der Arbeitszeit, Einstellung und Entlassung und Entlohnung gewerblicher Arbeiter während der Zeit der wirtschaftlichen Demobilmachung, Berlin 1919. Die Implikationen für die Beamten werden behandelt in: Andreas Kunz, Demobilization and the Civil Service in Germany, unveröffentlichter Tagungsbeitrag 1981. Zur sozialen Dimension der Demobilmachung in Deutschland siehe Gerald D. Feldman, Economic and Social Problems of the German Demobilization, in: Journal of Modern History 47 (1975), S. 1-47.

(36) Vgl. Hans Doll, Die Entwicklung der Arbeiterfrage nach dem Kriege im Bereich des Telegraphen- und Fernsprechnetzes der Deutschen Reichspost, Diss. München 1931, S. 12-15.

(37) Vgl. dazu die relevanten Abschnitte in: Die Verhandlungen der Sozialisierungskommission über die

Organisation der Reichsbahn, Berlin 1922. Zum Kampf um die Arbeitszeitfrage in der Weimarer Republik allgemein siehe Gerald D. Feldman und Irmgard Steinisch, Die Weimarer Republik zwischen Sozial- und Wirtschaftsstaat. Die Entscheidung gegen den Achtsturentag, in: Archiv für Sozialgeschichte 18 (1978), S. 353-439.

(38) Verband der Gemeinde- und Staatsarbeiter, Jahresbericht 1919, Berlin 1920, S. 9-12.

(39) Diese Analyse beruht auf einer umfassenden Auswertung der Kabinettsprotokolle dieser Jahre. Vgl. Kunz, Civil Servants, Kapitel 4 und 5.

(40) Vgl. Ludwig Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik (1949), ND Düsseldorf 1978, S. 249-66. Es ist m.E. bezeichnend, daß Prellers sonst so ausführliche Studie über die Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Sektor wenig zu berichten weiß.

(41) Erklärung der deutschen Beamtenschaft vom 14. November 1918, abgedruckt in: Deutsche Beamtenrundschau vom 16.11.1918, sowie Remmers an den Rat der Volksbeauftragten, 22.11.1918, ZStAP, RMDI, 2165, Bl. 21. Remmers spricht in diesem Schreiben von einer "Zentralstelle für Beamtenfragen". Vgl. auch Remmers eigene Darstellung dieser Vorgänge in: Organisatorische Einheit, S. 42ff.

(42) Vgl. die dazu relevanten Dokumente in BA, R43I/990, in denen die Wiederauflebung der Forderung nach einem "Beamtenministerium" auf Kabinettssebene diskutiert wird.

(43) Die Ernennung Falkenbergs führte zu starken Spannungen zwischen dem "Verbandsmann" und der etablierten Ministerialbürokratie des RMdI. Details in Falkenbergs Personalakte, ZStAP, RMdI, PA/267. Falkenbergs Einfluß blieb begrenzt, und er wurde im April 1921 vom DBB zurückgezogen. Zur Gesamtsproblematik der interessenpolitischen Einflußnahme durch den DBB in dieser Zeit vgl. Kunz, Civil Servants, S. 236-44.

(44) Eine Neufassung des Beamtenrechts beinhaltete zumindest im Verständnis der Verbände auch eine Reform des Systems der Arbeitsbeziehungen. Vgl. dazu Allgemeiner Deutscher Beamtenbund, Entwurf eines Beamtengesetzes, Berlin 1926. Dieser Entwurf enthält neben den üblichen Beamtenbelangen auch Vorschläge zum Vertretungsrecht (in Form von Beamtenräten), Tarifrecht (in Form von sog. besoldungspolitischen "Gesamtvereinbarungen") sowie zum Schlichtungsrecht (durch sog. "Beamtenfachkammern bei den Schlichtungsbehörden").

(45) Dies wurde verständlicherweise von den Organisationen scharf gerügt. Siehe Geschäftsbericht des Deutschen Beamtenbundes für die Zeit vom April 1922 bis September 1924, Berlin 1924, S. 61-64.

(46) Lediglich der im Anschluß an den Februarstreik von 1922 entstandene Allgemeine Deutsche Beamtenbund (ADB) beanspruchte auch weiterhin das Streikrecht für die Beamten. Im ADB, der mit den Freien Gewerkschaften als deren "dritte Säule verbunden war, sammelte sich

allerdings nur eine Minderheit der deutschen Beamtenschaft. Vgl. dazu Andreas Kunz, Stand versus Klasse, Beamtenschaft und Gewerkschaften im Konflikt um den Personalabbau 1923/24, in: Geschichte und Gesellschaft 8 (1982), S. 55-86.

(47) Dies zeigte sich im Verlauf der Streikbewegungen im öffentlichen Sektor besonders auf lokaler Ebene.

(48) Vgl. hierzu Preller, Sozialpolitik, S. 257-61. In der ersten, unmittelbar nach der Novemberrevolution erlassenen Schlichtungsverordnung war noch von "paritätisch besetzten Schlichtungsausschüssen" die Rede. Für die Verkehrsbetriebe war ein besonderes Verfahren vorgesehen, das einen Zentralausschuss als Erstinstanz vorschrieb. Siehe Reichsarbeitsblatt 17 (1919), S. 75-78.

(49) Im Februarstreik 1922 war dies z.B. eines der Streikziele. Daß es nicht zur Einrichtung solcher Ausschüsse kam, erklärt den Umfang und die Härte der Bestrafungen, mit denen die Reichsbahnverwaltung gegen angebliche Streikhetzer vorging. Vgl. Kunz, Civil Servants, S. 528-41.

(50) Zu den allgemeinen Zielen der "reconstruction policy" in Großbritannien nach dem Ersten Weltkrieg siehe P.B. Johnson, Land Fit for Heroes: The Planning of British Reconstruction, 1916-1919, Chicago 1968. Zum Problem staatlicher Interventionspolitik: Rodney Lowe, The Failure of State Intervention in Britain, 1917-1924, in: Economic History Review 31 (1978), S. 270-86. Zur staatlichen

Sozialpolitik siehe M.B. Hammond, *British Labor Conditions and Legislation during the War*, New York 1919. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Großbritannien vgl. Rodger Charles, *The Development of Industrial Relations in Britain 1911-1939*, London 1975. In dieser gesamten Literatur findet sich allerdings wenig über die spezielle Problematik des öffentlichen Sektors.

(51) Leonhard D. White, *Whitley Councils in the British Civil Service: A Study in Conciliation and Arbitration*, Chicago 1932, S. 246. Kapitel 7 dieser Studie (S. 246-78) bietet einen vorzüglichen Überblick über die Entwicklung der englischen Beamtenbewegung. Zum letzteren auch: Bernhard Léger, *Les syndicats des fonctionnaires en Angleterre*, Paris 1929. - Die Zahl der im öffentlichen Dienst Großbritanniens beschäftigten Arbeiter (industrial staffs) und Angestellten/Beamten (non-industrial staffs) belief sich in den Vergleichsjahren 1914 und 1923 auf folgende Zahlen (1923 in Klammern): industrial staffs 104.479 (118.523), non-industrial staffs 248.749 (304.427). Im Jahre 1923 gab es somit also ca. 585.000 öffentlich Bedienstete in Großbritannien; davon waren allein etwa 185.000 im Postdienst tätig. Die im Vergleich zu Deutschland relativ geringe Zahl (vgl. Anm. 1 oben) erklärt sich z. T. dadurch, daß in dieser Rechnung Eisenbahnarbeiter und -angestellte nicht enthalten sind. Zieht man von den 1,6 Millionen im Reichsdienst beschäftigten Arbeitnehmern die Eisenbahner ab, so ergibt

sich für 1923 ein ausgewogeneres Bild mit 682.000 (Deutsches Reich) gegenüber 585.000 (Großbritannien). Die Länder- und Kommunalverwaltungen sind in diesem Vergleich nicht berücksichtigt. (Zahlen für Großbritannien laut Treasury, Committee on Pay, etc. of State Servants, Report, London 1923, S. 22, Tabelle (b) u. S. 32, Tabelle 39.)

(52) Im Jahre 1906 erkannte z.B. der britische Postminister für seine Verwaltung die Verbände als Verhandlungspartner an. Vgl. White, Whitley Councils, S. 247. Zum Problem der "Treasury control" siehe Kathleen Burk, The Treasury: from impotence to Power, in: dies, Hg., War and the State: The Transformation of British Government, 1914-1919, London 1982, S. 84-107, bes. S. 84ff.

(53) Royal Commission on the Civil Service, Forth Report of the Commissioners, London 1914 (Cmd 7338), S. 98.

(54) Ebda., S. 99-100.

(55) Ebda., S. 99.

(56) Zu den Besoldungsverhältnissen der britischen Beamtenschaft im Ersten Weltkrieg und in der Zwischenkriegszeit vgl. Herman Finer, The Principles and Practice of Remuneration in the British Civil Service, in: Wilhelm Gerloff, Hg., Die Beamtenbesoldung im modernen Staat. Erster Teil (=Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 184/I), München und Leipzig 1932, S. 113-123.

(57) Zur Arbeit des Civil Service Arbitration Board vgl. dessen Eigenpublikationen: Record of Proceedings for 1917,

London 1918 (Cmd 9017), Awards and Agreements, May 1, 1917 to August 1, 1919, London: HMSO 1919. Siehe auch White, Whitley Councils, Kapitel V sowie die offiziöse Darstellung in Royal Commission on the Civil Service 1929-1931, Report, London 1931 (Cmd 3909), S. 137-48.

(58) White, Whitley Councils, S. 98-104; Royal Commission, Report 1929-1931, S. 145. Der Civil Service Arbitration Board wurde 1922 aufgelöst; seine Befugnisse wurden 1925 auf Drängen der Verbände auf die im Jahre 1919 geschaffenen "Industrial Courts" übertragen.

(59) Labour Gazette, Oktober 1919, S. 416-18.

(60) Labour Gazette, Dezember 1919, S. 516.

(61) Bernd-Jürgen Wendt, Whitleyism - Versuch einer Institutionalisierung des Sozialkonfliktes in England am Ausgang des Ersten Weltkrieges, in: Stegmann u.a., Hg., Industrielle Gesellschaft, S. 337-353. Siehe auch die zeitgenössische Studie von J.B. Seymour, The Whitley Councils Scheme, London 1932.

(62) Die betont mit Recht Wendt, Whitleyism, S. 347.

(63) Die Vorschläge des Whitley Ausschusses beinhalteten die Errichtung von paritätisch besetzten, nach Industriezweigen getrennten Schlichtungsausschüssen, den sog. Joint National Industrial Councils, sowie eines Unterbaus von regionalen District Councils und Betriebsausschüssen (works committees). Zu den Ansprüchen und Grenzen dieses Modells vgl. neben der schon zitierten Arbeit von Wendt auch Rodney Lowe, The failure of consensus

in Britain: The National Industrial Conference 1919-21, in: Historical Journal 21 (1978), S. 649-75. Die National Industrial Conference war, wie Lowe an einer Stelle treffend schreibt, ein "super whitley council" (S. 672).

(64) Sitzung des Kriegskabinetts am 1.7.1918, Public Record Office (=PRO), Cab 23/7, WC 438 (12) sowie das dort besprochene Memorandum "Government Establishments and the Whitley Report", PRO, Cab 24/5, G-213.

(65) Für die Werftindustrie und die staatlichen Werften siehe G.D.H. Cole, Workshop Organisation, Oxford 1922, S. 115-23.

(66) Report on the Application of the Whitley Report to the Administrative Departments of the Civil Service, PRO, Cab 24/5, G-238, S. 8. Zum Problem des Civil Service Whitleyism vgl. neben der schon zitierten Arbeit von White, J.H. Macrae-Gibson, The Whitley System in the Civil Service, London 1922.

(67) Kabinettsitzung vom 7.3.1919, PRO, Cab 23/9, WC 550 (3).

(68) Report on the Application of the Whitley Report to the Administrative Branches of the Civil Service, Memorandum by the Minister of Labour, und Report of the National Provisional Joint Committee on the Application of the Whitley Report to the Administrative Departments of the Civil Service, beide in PRO, Cab 24/5, G-247. Zur Rolle des Arbeitsministeriums in den sozialen Reformpolitik Großbritanniens am Ende des Ersten Weltkriegs vgl. Rodney

Lowe, The Ministry of Labour, 1916-1919: a still, small Voice?, in: K. Burk, Hg., War and State, S. 108-34 sowie ders. The Ministry of Labour, 1916-1924: A Graveyard of Social Reform?, in: Public Administration 52 (1974), S. 423-33.

(69) Kabinettsitzung vom 13.7.1919, PRO, Cab 23/10, WC 579 (3).

(70) Labour Gazette, September 1919, S. 371.

(71) Red Tape, 19.8.1919, zitiert in White, Whitley Councils, S. 9.

(72) G.H. Stuart-Bunning, Whitley Councils in the Civil Service, in: Journal of Public Administration 2 (1924), S. 172-83. Zitat S. 180.

(73) In einer umstrittenen Klausel des Trade Disputes and Trade Unions Act von 1927 wurde den Beamten (established civil servants) die Mitgliedschaft in solchen Organisationen verboten, die entweder nicht nur Beamte als Mitglieder aufnahmen oder einem Dachverband angeschlossenen waren, der mit einer politischen Partei direkt oder indirekt verbunden war. Vgl. White, Whitley Councils, S. 297-99.

(74) Keith Middlemas, Politics in Industrial Society. The Experience of the British System since 1911, London 1979.

(75) Dies galt vor allem für die Phase der relativen Stabilität der Weimarer Republik von 1926 bis 1928. Herausragender Erfolg dieses "korporativen Konsenses" war die Besoldungsreform von 1927, die, auf Kosten gesunder

Staatsfinanzen, den Beamten erhebliche materielle
Zugeständisse brachte.

PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

EUI WORKING PAPERS :

- | | | |
|---------|--|---|
| No. 1 : | Jacques PELKMANS | The European Community and the Newly Industrialized Countries |
| No. 2 : | Joseph H.H. WEILER | Supranationalism Revisited - Retrospective and Prospective. The European Communities After Thirty Years |
| No. 3 : | Aldo RUSTICHINI | Seasonality in Eurodollar Interest Rates |
| No. 4 : | Mauro CAPPELLETTI/
David GOLAY | Judicial Review, Transnational and Federal: Impact on Integration |
| No. 5 : | Leonard GLESKE | The European Monetary System: Present Situation and Future Prospects |
| No. 6 : | Manfred HINZ | Massenkult und Todessymbolik in der national-sozialistischen Architektur |
| No. 7 : | Wilhelm BURKLIN | The "Greens" and the "New Politics": Goodbye to the Three-Party System? |
| No. 8 : | Athanasios MOULAKIS | Unilateralism or the Shadow of Confusion |
| No. 9 : | Manfred E. STREIT | Information Processing in Futures Markets. An Essay on the Adequacy of an Abstraction |
| No. 10: | Kumaraswamy VELUPILLAI | When Workers Save and Invest: Some Kaldorian Dynamics |
| No. 11: | Kumaraswamy VELUPILLAI | A Neo-Cambridge Model of Income Distribution and Unemployment |
| No. 12: | Kumaraswamy VELUPILLAI
Guglielmo CHIODI | On Lindahl's Theory of Distribution |
| No. 13: | Gunther TEUBNER | Reflexive Rationalität des Rechts |
| No. 14: | Gunther TEUBNER | Substantive and Reflexive Elements in Modern Law |
| No. 15: | Jens ALBER | Some Causes and Consequences of Social Security Expenditure Development in Western Europe, 1949-1977 |
| No. 16: | Ian BUDGE | Democratic Party Government: Formation and Functioning in Twenty-one Countries |

- No. 17: Hans DAALDER Parties and Political Mobilization: An Initial Mapping
- No. 18: Giuseppe DI PALMA Party Government and Democratic Reproducibility: The Dilemma of New Democracies
- No. 19: Richard S. KATZ Party Government: A Rationalistic Conception
- No. 20: Jürg STEINER Decision Process and Policy Outcome: An Attempt to Conceptualize the Problem at the Cross-National Level
- No. 21: Jens ALBER The Emergence of Welfare Classes in West Germany: Theoretical Perspectives and Empirical Evidence
- No. 22: Don PATINKIN Paul A. Samuelson and Monetary Theory
- No. 23: Marcello DE CECCO Inflation and Structural Change in the Euro-Dollar Market
- No. 24: Marcello DE CECCO The Vicious/Virtuous Circle Debate in the '20s and the '70s
- No. 25: Manfred E. STREIT Modelling, Managing and Monitoring Futures Trading: Frontiers of Analytical Inquiry
- No. 26: Domenico Mario NUTI Economic Crisis in Eastern Europe - Prospects and Repercussions
- No. 27: Terence C. DAINTITH Legal Analysis of Economic Policy
- No. 28: Francis C. CASTLES/
Peter MAIR Left-Right Political Scales: Some Expert Judgements
- No. 29: Karl HOHMANN The Ability of German Political Parties to Resolve the Given Problems: the Situation in 1982
- No. 30: Max KAASE The Concept of Political Culture: Its Meaning for Comparative Political Research
- No. 31: Klaus TOEPFER Possibilities and Limitations of a Regional Economic Development Policy in the Federal Republic of Germany
- No. 32: Ronald INGLEHART The Changing Structure of Political Cleavages Among West European Elites and Publics
- No. 33: Moshe LISSAK Boundaries and Institutional Linkages Between Elites: Some Illustrations from Civil-Military Elites in Israel
- No. 34: Jean-Paul FITOUSSI Modern Macroeconomic Theory An Overview

- No. 35: Richard M. GOODWIN/
Kumaraswamy VELUPILLAI
Economic Systems and their Regulation
- No. 36: Maria MAGUIRE
The Growth of Income Maintenance Expendi-
ture in Ireland, 1951-1979
- No. 37: G. Lowell FIELD
John Higley
The States of National Elites and the
Stability of Political Institutions in
81 Nations, 1950-1982
- No. 38: Dietrich HERZOG
New Protest Elites in the Political
System of West Berlin: The Eclipse of
Consensus?
- No. 39: Edward O. LAUMANN
David KNOKE
A Framework for Concatenated Event
Analysis
- No. 40: Gwen MOORE/
Richard D. ALBA
Class and Prestige Origins in the
American Elite
- No. 41: Peter MAIR
Issue-Dimensions and Party Strategies
in the Irish Republic, 1948 - 1981: The
Evidence of Manifestos
- No. 42: Joseph H.H. WEILER
Israel and the Creation of a Palestine
State. The Art of the Impossible and the
Possible
- No. 43: Franz Urban PAPPI
Boundary Specification and Structural
Models of Elite Systems: Social Circles
Revisited
- No. 44: Thomas GAWRON
Ralf ROGOWSKI
Zur Implementation von Gerichtsurteilen
Hypothesen zu den Wirkungsbedingungen von
Entscheidungen des Bundesverfassungs-
gerichts
- No. 45: Alexis PAULY
René DIEDERICH
Migrant Workers and Civil Liberties
- No. 46: Alessandra VENTURINI
Is the Bargaining Theory Still an Effective
Framework of Analysis for Strike Patterns
in Europe?
- No. 47: Richard A. GOODWIN
Schumpeter: The Man I Knew
- No. 48: J.P. FITOUSSI/
Daniel SZPIRO
Politique de l'Emploi et Réduction de la
Durée du Travail
- No. 49: Bruno DE WITTE
Retour à Costa. La Primauté du Droit Com-
munautaire à la Lumière du Droit Interna-
tional

- | | |
|---|--|
| No. 50: Massimo A. BENEDETTELLI | Eguaglianza e Libera Circolazione dei Lavoratori: Principio di Eguaglianza e Divieti di Discriminazione nella Giurisprudenza Comunitaria in Materia di Diritti di Mobilità Territoriale e Professionale dei Lavoratori |
| No. 51: Gunther TEUBNER | Corporate Responsibility as a Problem of Company Constitution |
| No. 52: Erich SCHANZE | Potentials and Limits of Economic Analysis: The Constitution of the Firm |
| No. 53: Maurizio COTTA | Career and Recruitment Patterns of Italian Legislators. A Contribution to the Understanding of a Polarized Political System |
| No. 54: Mattei DOGAN | How to Become a Cabinet Minister in Italy: Unwritten Rules of the Political Game |
| No. 55: Mariano BAENA DEL ALCAZAR/
Narciso PIZARRO | The Structure of the Spanish Power Elite 1939-1979 |
| No. 56: Berc RUSTEM/
Kumaraswamy VELUPILLAI | Preferences in Policy Optimization and Optimal Economic Policy |
| No. 57: Giorgio FREDDI | Bureaucratic Rationalities and the Prospect for Party Government |
| No. 58: Manfred E. STREIT | Reassessing Consumer Safety Regulations |
| No. 59: Christopher HILL/
James MAYALL | The Sanctions Problem: International and European Perspectives |
| No. 60: Jean-Paul FITOUSSI | Adjusting to Competitive Depression. The Case of the Reduction in Working Time |
| No. 61: Philippe LEFORT | Idéologie et Morale Bourgeoise de la Famille dans le <u>Ménagier de Paris</u> et le <u>Second Libro de Famiglia</u> , de L.B. Alberti |
| No. 62: Peter BROCKMEIER | Die Dichter und das Kritisieren |
| No. 63: Hans-Martin PAWLOWSKI | Law and Social Conflict |
| No. 64: Marcello DE CECCO | Italian Monetary Policy in the 1980s |
| No. 65: Giampaolo ROSSINI | Intraindustry Trade in Two Areas: Some Aspects of Trade Within and Outside a Custom Union |
| No. 66: Wolfgang GEBAUER | Euromarkets and Monetary Control: The Deutschemark Case |

- | | | |
|---------|--|---|
| No. 67: | Gerd WEINRICH | On the Theory of Effective Demand under Stochastic Rationing |
| No. 68: | Saul ESTRIN/
Derek C. JONES | The Effects of Worker Participation upon Productivity in French Producer Cooperatives |
| No. 69: | Berc RUSTEM/
Kumaraswamy VELUPILLAI | On the Formalization of Political Preferences: A Contribution to the Frischian Scheme |
| No. 70: | Werner MAIHOFFER | Politique et Morale |
| No. 71: | Samuel COHN | Five Centuries of Dying in Siena: Comparisons with Southern France |
| No. 72: | Wolfgang GEBAUER | Inflation and Interest: the Fisher Theorem Revisited |
| No. 73: | Patrick NERHOT | Rationalism and the Modern State |
| No. 74: | Philippe C. SCHMITTER | Democratic Theory and Neo-Corporatist Practice |
| No. 75: | Sheila A. CHAPMAN | Eastern Hard Currency Debt 1970-83. An Overview |
| No. 76: | Richard GRIFFITHS | Economic Reconstruction Policy in the Netherlands and its International Consequences, May 1945 - March 1951 |
| No. 77: | Scott NEWTON | The 1949 Sterling Crisis and British Policy towards European Integration |
| No. 78: | Giorgio FODOR | Why did Europe need a Marshall Plan in 1947? |
| No. 79: | Philippe MIOCHE | The Origins of the Monnet Plan: How a Transitory Experiment answered to Deep-Rooted Needs |
| No. 80: | Werner ABELSHAUSER | The Economic Policy of Ludwig Erhard |
| No. 81: | Helge PHARO | The Domestic and International Implications of Norwegian Reconstruction |
| No. 82: | Heiner R. ADAMSEN | Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1951 |
| No. 83: | Jean BOUVIER | Le Plan Monnet et l'Economie Française 1947-1952 |
| No. 84: | Mariuccia SALVATI | Industrial and Economic Policy in the Italian Reconstruction |

- No. 85: William DIEBOLD, Jr
Trade and Payments in Western Europe in
Historical Perspective: A Personal View
by an Interested Party
- No. 86: Frances LYNCH
French Reconstruction in a European Context
- No. 87: Gunther TEUBNER
Verrechtlichung Begriffe, Merkmale, Grenzen
Auswege
- No. 88: Marina SPINEDI
Les Crimes Internationaux de l'Etat dans les
Travaux de Codification de la Responsabilité
des Etats Entrepris par les Nations Unies
- No. 89: Jelle VISSER
Dimensions of Union Growth in Postwar
Western Europe
- No. 90: Will BARTLETT
Unemployment, Migration and Industrialization
in Yugoslavia, 1958-1977
- No. 91: Wolfgang GEBAUER
Kondratieff's Long Waves
- No. 92: Elisabeth DE GHELLINCK,
Paul A. GEROSKI
Alexis JACQUEMIN
Inter-Industry and Inter-Temporal Variations
in the Effect of Trade on Industry
Performance
- No. 93: Gunther TEUBNER, Helmut WILLKE
Kontext und Autonomie Gesellschaftliche
Selbststeuerung Durch Reflexives Recht
- No. 94: Wolfgang STREECK,
Philippe C. SCHMITTER
Community, Market, State / and Associations?
- No. 95: Nigel GRIFFIN
"Virtue Versus Letters": The Society of
Jesus 1550-1580 and the Export of an Idea
- No. 96: Andreas KUNZ
Arbeitsbeziehungen und Arbeitskonflikte
im öffentlichen Sektor Deutschland und
Großbritannien im Vergleich 1914-1924

